Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1010**
15. Wahlperiode 21. 05. 2003

Antrag

der Abgeordneten Gudrun Kopp, Rainer Brüderle, Dirk Niebel, Daniel Bahr (Münster), Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Helga Daub, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Dr. Karlheinz Guttmacher, Dr. Christel Happach-Kasan, Christoph Hartmann (Homburg), Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Dr. Heinrich L. Kolb, Jürgen Koppelin, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Eberhard Otto (Godern), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Dr. Günter Rexrodt, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Internationale Rechtssicherheit und transparente Regeln für den Dienstleistungshandel – GATS-Verhandlungen voranbringen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der fortschreitende Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft ist ein wichtiger Jobmotor. Der Anteil der Dienstleistungen an der Wirtschaft in Deutschland liegt bei über 70 Prozent. Mehr als 2 Drittel der Beschäftigten finden hier Arbeit. Dienstleistungen sind sehr arbeitsintensiv und können kaum von Maschinen ersetzt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Dienstleistungen und produzierendes Gewerbe untrennbar miteinander verflochten sind, was sich darin ausdrückt, dass in den Produktionswert etwa der deutschen Industrie schätzungsweise 24 Prozent Dienste-Vorleistungen eingebunden sind.

   Der Dienstleistungshandel ist ein wichtiger Bestandteil der exportorientierten deutschen Volkswirtschaft. Während allerdings der deutsche Anteil am Weltmarkt bei den Warenexporten zwischen 9 und 10 Prozent schwankt, liegt der deutsche Anteil am Weltmarkt bei den Dienstleistungsexporten nur zwischen 5 und 6 Prozent. Der bedeutendste Dienstleistungsexporteur sind die USA mit annähernd 20 Prozent, gefolgt vom Vereinigten Königreich mit etwa $7^1/_2$ Prozent. In den Ländern, in denen die Exportanteile von Dienstleistungen größer waren, waren auch die Wachstumsraten des Bruttonationaleinkommens in den Jahren 1999 bis 2001 höher.

   Der deutsche Saldo beim Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland ist traditionell negativ. Der Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank zufolge stehen im Jahre 2002 Erlösen aus dem Dienstleistungsexport in Höhe von etwa 110 Mrd. Euro Ausgaben für Dienstleistungsimporte in Höhe von über 140 Mrd. Euro gegenüber. 2 Drittel der deutschen Direktinvestitionsbestände im Ausland entfallen auf Dienstleistungsbranchen. 1,6 Millionen

Mitarbeiter erwirtschaften in 21 000 ausländischen Dienstleistungsniederlassungen deutscher Unternehmen einen Umsatz von etwa 640 Mrd. Euro pro Jahr. Umgekehrt haben ausländische Dienstleister in Deutschland rd. 10 000 Niederlassungen errichtet, in denen insgesamt 900 000 Beschäftigte einen jährlichen Umsatz von rd. 355 Mrd. Euro erzielen. Mehr als 2 Drittel der gesamten ausländischen Investitionsbestände in Deutschland entfallen dabei auf die Dienstleistungsbranche. Besondere Bedeutung für die deutsche Dienstleistungswirtschaft hat deshalb die vom Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) mit umfasste Dienstleistungserbringung durch Auslandsniederlassungen (GATS-Erbringungsart 3).

2. Das GATS zielt als Bestandteil des Vertragswerks der Welthandelsorganisation (WTO) auf den geregelten Abbau wachstumshemmender Marktzugangsbeschränkungen, die in allen Ländern in unterschiedlichem Umfang für den internationalen Dienstleistungshandel bestehen. Im Rahmen des GATS völkerrechtlich eingegangene Verpflichtungen bewirken gegenüber identischen, bereits bestehenden nationalen Regelungen in den beteiligten Ländern ein höheres Maß an Vertrauensschutz, Bestandskraft und Rechtssicherheit. Denn während nationale Regelungen, die nicht Gegenstand völkerrechtlicher Vereinbarungen werden, vom nationalen Gesetzgeber jederzeit verändert werden können, ist dies bei völkerrechtlichen Verpflichtungen nur nach Abstimmung mit den an den Verhandlungen beteiligten Ländern möglich. Mit der Übernahme einer Verpflichtung gilt diese gegenüber allen Mitgliedstaaten der WTO (Grundsatz der Meistbegünstigung). Außerdem kann jeder WTO-Mitgliedstaat mit Hilfe des multilateralen Streitschlichtungsmechanismus die Einhaltung von Verpflichtungen überprüfen lassen.

   Verpflichtungen im GATS zielen nur auf bereits privatisierte und unstreitig handelbare Dienstleistungen. Das GATS trifft keine Entscheidung zu der Frage, welche Dienstleistungssektoren ggf. hoheitlich organisiert werden sollen (Artikel I.3 GATS). Außerdem hat das GATS für soziale Bedingungen in Deutschland keine Regelungsbefugnis. Einreise- und Arbeitsgenehmigungsrecht sowie alle sonstigen Maßnahmen im Hinblick auf soziale Sicherheit, Tarifverträge etc. bleiben in nationaler Sachzuständigkeit.

   Deutschland hat wie die Europäische Union bereits ein hohes Liberalisierungsniveau und bietet deshalb bei den laufenden GATS-Verhandlungen im Wesentlichen international bindende Verpflichtungen an, die bereits bestehenden nationalen Regelungen entsprechen. Angesichts ihres hohen Öffnungsgrades und bestehenden hohen GATS-Verpflichtungsniveaus kann die Europäische Union gegenüber Drittländern offensive Interessen verfolgen, die insbesondere verbesserte Exportmöglichkeiten der deutschen Dienstleistungsindustrie zum Ziel haben. Dem dient die punktuelle völkerrechtliche Bindung von bereits auf nationaler Ebene bestehenden Möglichkeiten zur Tätigkeit bestimmter ausländischer Dienstleistungserbringer. Im Übrigen bleibt es der freien und souveränen Entscheidung eines jeden Landes überlassen, ob und in welchem Umfang es bestimmte Verpflichtungen übernimmt. Alle GATS-Vertragsstaaten behalten die Möglichkeit, für Dienstleistungen, die in ihrem Hoheitsgebiet erbracht werden, Regelungen zur Durchsetzung bestimmter nationaler politischer Ziele vorzunehmen. Damit lassen sich die Kernziele der laufenden GATS-Verhandlungen auf Schaffung von mehr Transparenz, völkerrechtliche Bindung bestehender Regelungen und multilaterale Streitbeilegung reduzieren.

3. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich das Angebot der EU im Wesentlichen auf die völkerrechtliche Bindung von Verpflichtungen, die die EU und ihre Mitgliedstaaten im Innenverhältnis längst praktizieren. Dabei werden etwa für Geschäftsreisende sinnvollerweise einheitliche Aufenthalts-

zeiten für alle EU-Mitgliedstaaten vorgesehen. Ebenso sinnvoll ist es, im Interesse einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für internationale Ausbildung und Karriere die neue Unterkategorie „Graduate Trainee“ mit einer Aufenthaltserlaubnis bei bestimmten Qualifikationsanforderungen anzubieten. Dies ist gerade im Interesse der exportorientierten europäischen Dienstleistungsindustrie. Schließlich ist die Verlängerung der maximalen Aufenthaltsdauer für vertragliche Dienstleistungserbringer, die für eine juristische Person tätig sind, sinnvoll, wobei jedoch kumulativ wirkende Kriterien im Hinblick auf den Bildungsabschluss, die technische Qualifikation und die Berufserfahrung im entsprechenden Sektor gelten. Gleiches gilt für die neue Unterkategorie „Independent Professionals“. Die Angebote der EU erlauben in keinem Fall einen unkontrollierten Zustrom von niedrig qualifizierten Arbeitsuchenden. Hingegen sind sie geeignet, die Tätigkeit von bestimmten sehr hoch qualifizierten Personen, bei denen vielfach in Deutschland eine Angebotslücke bestehe, zu erleichtern und damit auch Wachstumsimpulse für die Binnenwirtschaft auszulösen. Die Anerkennung von Qualifikationen aus Drittstaaten – genauso wie Definition und Ausgestaltung bei den „Independent Professionals“ bleibt den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten.

4. Ein Erfolg bei den GATS-Verhandlungen ist nur dann möglich, wenn auch die speziellen Interessen und Wünsche der Entwicklungsländer von Anfang an in die Verhandlungen einbezogen werden. Ein Entgegenkommen der EU gegenüber den Entwicklungsländern gerade in Bereichen, in denen diese angebotsfähig sind, ist folglich ein Schlüsselpunkt für den Fortgang und einen Abschluss der GATS-Verhandlungen. Die Chancen für Entwicklungsländer bei einem erfolgreichen Abschluss der GATS-Verhandlungen sind enorm: Angesichts der großen Infrastrukturhemmnisse in vielen Entwicklungsländern würde die Öffnung solcher Sektoren für private Anbieter und Wissensträger enorme Wohlfahrtsgewinne erzeugen können. Verbessern sich durch GATS die Möglichkeiten für private Unternehmen, die Infrastruktur in Entwicklungsländern auszubauen, könnten die Entwicklungsländern zweifach profitieren: Das einheimische Potenzial würde besser ausgeschöpft und infolge des Ausbaus der Infrastruktur (z. B. Telekommunikation) würden weitere ausländische Direktinvestitionen angezogen. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass sich die Forderungen der EU an Entwicklungsländer, vor allem die Forderungen an die am wenigsten entwickelten Länder, im Wesentlichen auf wenige Dienstleistungssektoren und insbesondere auf Bereiche, deren Liberalisierung zur Verbesserung der Infrastruktur und damit zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder beitragen kann, beschränkt. Dies entspricht dem Interesse, das die Entwicklungsländer in ihren Aufforderungen an die Europäische Union verdeutlicht haben. Umgekehrt sollten dann aber auch Bürger aus diesen Ländern z. B. im Rahmen der GATS-Erbringungsarten 3 und 4 die Möglichkeit haben, hoch qualifizierte Dienstleistungen in der EU anzubieten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf,

1. die Bemühungen um weitere institutionelle Reformen der WTO als Organisation und Verhandlungsforum verstärkt fortzusetzen. Dazu gehören höhere Effizienz, Transparenz und eine bessere Einbindung der Parlamente z. B. in Form einer Parlamentarischen Versammlung bei der WTO. Nur so lassen sich bestehende Vorbehalte gegenüber multilaterale Verhandlungen, die vielfach auf Unkenntnis beruhen, abbauen;

2. auch weiterhin alle betroffenen Fachausschüsse des Deutschen Bundestages rechtzeitig und umfassend über den aktuellen Stand der GATS-Verhandlungen zu informieren;

3. allen Versuchen, Sozialstandards oder Arbeitsnormen in das GATS-Vertragswerk als Hürde zu integrieren, aus drei Gründen entschlossen zu widersprechen:
   - für internationale Absprachen zu Sozialstandards/Arbeitsnormen gibt es bereits die Internationale Arbeitsorganisation (IAO),
   - der Charakter des GATS als ein Abkommen, das sozialpolitische und arbeitsmarktpolitische Regelungen der nationalen Souveränität überlässt, würde in sein Gegenteil verkehrt und
   - das Verankern solcher Konditionalitäten würde den erbitterten Widerstand insbesondere der Entwicklungsländer hervorrufen, womit der Erfolg der GATS-Verhandlungen grundsätzlich infrage gestellt wäre;
4. sich allen Versuchen entgegenzustellen, die sog. Daseinsvorsorge exzessiv auf viele Sektoren auszudehnen, um sie im Geltungsbereich der GATS-Regeln zu entziehen;
5. auf wirtschaftliche Bedarfsprüfungen, Arbeitsmarkttests bzw. numerische Obergrenzen für hoch qualifizierte Dienstleistungserbringer zu verzichten, weil die Arbeitsmarktnachfrage gerade bei Hochqualifizierten nur schwer vorausgesagt werden kann (s. die Erfahrung mit der Green Card) und weil der befristete Zugang hoch qualifizierter Kräfte aus Drittstaaten in die EU hier eher komplementär Arbeitsplätze schaffen dürfte;
6. im Interesse von verbesserten allgemeinen Anforderungen an Verhältnismäßigkeit und Transparenz die Verhandlungen über Disziplinen für innerstaatliche Regelungen nach Artikel VI Abs. 4 GATS sowie für ein mögliches Regelwerk für Notstandsmaßnahmen schwerpunktmäßig voranzutreiben, um auf diese Weise weitere Unsicherheiten und Vorbehalte gegenüber dem GATS abzubauen.

Berlin, den 21. Mai 2003

Gudrun Kopp
Rainer Brüderle
Dirk Niebel
Daniel Bahr (Münster)
Angelika Brunkhorst
Ernst Burgbacher
Helga Daub
Jörg van Essen
Ulrike Flach
Otto Fricke
Horst Friedrich (Bayreuth)
Rainer Funke
Hans-Michael Goldmann
Joachim Günther (Plauen)
Dr. Karlheinz Guttmacher
Dr. Christel Happach-Kasan
Christoph Hartmann (Homburg)
Ulrich Heinrich
Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Dr. Heinrich L. Kolb
Jürgen Koppelin
Sibylle Laurischk
Harald Leibrecht
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Eberhard Otto (Godern)
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Gisela Piltz
Dr. Günter Rexrodt
Dr. Hermann Otto Solms
Dr. Max Stadler
Dr. Rainer Stinner
Carl-Ludwig Thiele
Jürgen Türk
Dr. Claudia Winterstein
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333